



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária

GESTÃO DE AGRONEGÓCIOS

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

MERCADO DE HORTIGRANJEIROS NA CEASA/DF: UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

Amanda Stuckert Menezes

**Brasília/DF
Novembro / 2014**

MERCADO DE HORTIGRANJEIROS NA CEASA/DF: UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

Amanda Stuckert Menezes

Monografia apresentada ao curso de Gestão de Agronegócios, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharelado em Gestão de Agronegócios.

**Orientador: Prof. Dr. Marlon Vinicius
Brisola**

**Brasília/DF
Novembro / 2014**

Menezes, Amanda Stuckert

Mercado de hortigranjeiros na CEASA/DF: uma abordagem histórico-institucional / Amanda Stuckert Menezes. - 2014.

55 f. : il.

Monografia (Bacharelado em Gestão de Agronegócios) – Universidade de Brasília, 2014.

Orientação: Prof. Dr. Marlon Vinicius Brisola.

1. Instituições 2. CEASA/DF 3. Mercados. I. Título.

MERCADO DE HORTIGRANJEIROS NA CEASA/DF: UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso da aluna Amanda Stuckert Menezes.

Prof. Dr. Marlon Vinicius Brisola
Universidade de Brasília / FAV /UnB
(Orientador e Coordenador)

Prof^a. Dr^a. Ana Maria Resende Junqueira
Universidade de Brasília / FAV /UnB
(Examinadora)

Prof^a. Dr^a. Mireya Eugenia Valencia Perafán
Universidade de Brasília / FAV /UnB
(Examinadora)

Brasília/DF
Novembro / 2014

RESUMO

Para entender como as instituições sofrem mudanças e interações ao longo do tempo e sua dependência e influência de fatores internos e externos a elas, como objetivo geral, será estudada a influência da relação entre o Estado, a CEASA/DF e suas associações de hortigranjeiros e de empresários atacadistas no volume comercializado no período compreendido entre 1999 e 2014. Esse período foi dividido em três casos, cada caso com duas dimensões e suas respectivas variáveis independentes. O trabalho tem como objetivos específicos buscar, avaliar e caracterizar elementos históricos dos governos do Distrito Federal que fizeram e fazem relação com a evolução da CEASA/DF no período prescrito; buscar e avaliar a presença e atuação das ações coletivas de hortigranjeiros e de empresários atacadistas na CEASA/DF; Organizar as informações com relação às instituições constituídas em torno da CEASA/DF e confrontar com o desempenho de suas atividades ao longo do tempo, ou seja, o volume de produtos comercializados; e tirar conclusões, em uma base histórica, sobre a influência da relação entre o Estado, a CEASA/DF e suas associações de hortigranjeiros e de empresários atacadistas no volume de produtos comercializados. Caracteriza-se como qualitativo descritivo e também possui caráter quantitativo, sendo caracterizado ainda como uma pesquisa histórico-comparativa de casos. Para a análise, foi utilizada uma tabela comparativa entre cada caso, suas dimensões e o volume comercializado. A partir dos dados obtidos, constatou-se que, ao longo da história da CEASA/DF, o volume comercializado é influenciado em maior grau pela interação entre os governos e a CEASA/DF do que pela manifestação das associações na Central.

Palavras-chave: Instituições, CEASA/DF, Mercados de Hortigranjeiros.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Sistema Agroindustrial	20
Figura 2 - Demonstrativo hierárquico do objeto de estudo.....	24
Figura 3 - Evolução do volume comercializado na CEASA/DF (1999 a 2006).....	30
Figura 4 - Evolução do volume comercializado na CEASA/DF (2007 a 2010).....	32
Figura 5 - Evolução do volume comercializado na CEASA/DF (2011 a 2014).....	35

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Governos	25
Quadro 2 - Manifestações no caso 1	31
Quadro 3 - Manifestações no caso 2	33
Quadro 4 - Manifestações no caso 3	38
Quadro 5 - Comparação entre os casos e índice Y	39

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	NATUREZA E EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES	11
2.1	Definições de instituição e organização.....	11
2.2	Evolução e mudança institucional.....	12
3	ORGANIZAÇÃO COLETIVA: AÇÃO E PODER.....	14
3.1	Estruturas de redes.....	14
3.2	Ação coletiva.....	15
3.3	Redes de poder.....	16
4	O MERCADO DE HORTIGRANJEIROS.....	18
4.1	O conceito de mercado	18
4.2	O mercado de produtos agropecuários	19
4.3	Mercado de hortigranjeiros	21
5	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	23
5.1	Delineamento da pesquisa	23
5.2	Caracterização da CEASA/DF	26
5.3	Coleta e análise de dados	27
6	ANÁLISE DOS RESULTADOS	28
6.1	Caso 1: Período compreendido entre 1999 e 2006	28
6.2	Caso 2: Período compreendido entre 2007 e 2010	31
6.3	Caso 3: Período compreendido entre 2011 e 2014	33
7	CONCLUSÃO.....	41
	REFERÊNCIAS	44
	APÊNDICES	48
	ANEXOS.....	55

1 INTRODUÇÃO

O estudo de instituições, sobretudo no âmbito histórico, vem aumentando devido à importância dessas para a compreensão dos elementos que determinam o desenvolvimento da sociedade. Por instituição, North (1991) conceitua como regras do jogo formais e informais que estruturam a interação social, econômica e política, e que exercem seu papel na coordenação das ações humanas.

As instituições informais podem ser referidas ao conjunto de valores, normas, crenças e padrões socialmente aprendidos e compartilhados que mostram o comportamento esperado e aceito em um contexto particular. Já as instituições formais representam aquelas estabelecidas e cumpridas, de forma legal e normativa, pela sociedade.

Numa perspectiva de trajetória, considera-se fundamental, portanto, entender como as instituições sofrem mudanças e interações ao longo do tempo e sua dependência e influência de fatores internos e externos a elas. Em relação aos fatores internos pode-se tomar como exemplo as influências endógenas a partir da entrada de um novo produto alimentar em uma região. Quanto aos externos, um bom exemplo seria o efeito provocado pelo aquecimento global ou a modernização no uso de algumas práticas de convivência.

Neste estudo, a abordagem institucional comparada, numa perspectiva longitudinal, é aplicada em um contexto social e econômico presente no Distrito Federal.

O Distrito Federal constitui uma unidade atípica na Federação. Foi criado em 1891 pela então Constituição dos Estados Unidos do Brasil, mas apenas foi transferido para o centro do país em 1960, quando passou a sediar a capital da República, cuja cidade sede é Brasília. Consiste em um território autônomo, dividido em regiões administrativas. À exceção de Brasília, onde está localizado o governo do Distrito Federal, as demais regiões administrativas são conhecidas como cidades-satélites e estão localizadas no entorno da capital.

Com o crescimento dos centros urbanos do país, o processo de distribuição de produtos hortigranjeiros tornou-se mais complexo, desencadeando a necessidade do aperfeiçoamento das estruturas de comercialização desses produtos. Tal realidade levou o Governo Federal a instituir a criação, no final da década de 1960, das Centrais de Abastecimento – CEASAs, destinadas à comercialização de produtos hortigranjeiros, pescados e outros produtos perecíveis em todas as capitais brasileiras e nas principais cidades de cada Estado.

No Distrito Federal, a CEASA/DF (na época, denominada CENABRA), foi fundada em agosto de 1971, por meio da Lei nº 5.691/71 (BRASIL, 1971). É uma empresa de economia mista integrante do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal. Tem como objetivo incrementar a produtividade no setor de distribuição de produtos hortigranjeiros, empregando novas tecnologias nos processos de reunião, manipulação, comercialização e comunicação entre produtores, distribuidores e consumidores.

De acordo com o Estatuto Social da CEASA/DF (DISTRITO FEDERAL, 2011), ela também tem como objetivos o incentivo à produção e à melhoria do abastecimento de produtos agrícolas; a participação nos programas de abastecimento coordenados pelo Governo do Distrito Federal; além do desenvolvimento de estudos com finalidade de fornecer uma base à melhoria, ao aperfeiçoamento e às inovações nos processos e técnicas de comercialização. Tudo isso, substancialmente, é feito priorizando pessoas e famílias em vulnerabilidade social, com vistas a contribuir na garantia do direito humano à alimentação.

Ao longo do tempo, ações do Estado, bem como ações coletivas de atores sociais privados (nesse caso, produtores, comerciantes e empresários do setor), tendem a conduzir mudanças que afetam as instituições formais e informais presentes no setor de hortigranjeiros do Distrito Federal. No caso específico, desde sua fundação, a CEASA/DF tem sido influenciada em sua constituição social, seja pelo Estado, seja pela atuação de associações, o que pode afetar as relações entre os atores envolvidos no setor.

Considerando esses aspectos, o contexto histórico da CEASA/DF e sua evolução institucional, o presente estudo propõe a seguinte questão de pesquisa:

Sob a perspectiva da evolução institucional, qual a influência da relação entre o Estado, a CEASA/DF e suas associações de hortigranjeiros e de empresários atacadistas no volume comercializado no período compreendido entre 1999 e 2014?

O período recente de maior atividade da CEASA/DF foi o compreendido entre 1999 e 2014. Nesses anos, diferentes governos alternaram-se na condução da administração pública distrital, podendo ser divididos em três grandes blocos: o primeiro compreendido entre 1999 e 2006, o segundo entre 2007 e 2010, e o terceiro entre 2011 e 2014.

O Objetivo Geral do estudo é analisar a relação entre o Estado, a CEASA/DF e suas associações e empresários atacadistas no período compreendido entre 1999 e 2014 e sua influência no volume comercializado. Os objetivos específicos são:

- Identificar, avaliar e caracterizar elementos históricos dos governos do Distrito Federal que fizeram e fazem relação com a evolução da CEASA/DF no período prescrito;
- Identificar e avaliar a presença e atuação das ações coletivas de hortigranjeiros e de empresários atacadistas na CEASA/DF.
- Organizar as informações com relação às instituições constituídas em torno da CEASA/DF e confrontar com o desempenho de suas atividades ao longo do tempo, ou seja, o volume de produtos comercializados; e
- Numa perspectiva histórica verificar a influência da relação entre o Estado, a CEASA/DF e suas associações de hortigranjeiros e de empresários atacadistas no volume de produtos comercializados.

Como justificativa para o estudo, busca-se entender os efeitos das políticas estabelecidas pelo Governo do Distrito Federal sobre o mercado de hortigranjeiros da CEASA/DF, considerando, para tanto, as ações coletivas organizadas entre empresários atacadistas, produtores rurais, fornecedores e varejistas.

Serão favorecidos pelo estudo os próprios atores envolvidos, uma vez que se comparam diferentes períodos da evolução institucional da CEASA/DF e

identificam efeitos dessa evolução no desempenho de suas atividades. Além desses agentes citados, serão ainda beneficiados a academia, pela oportunidade de utilização dos resultados da pesquisa, e o Governo do Distrito Federal, por meio do conhecimento dos efeitos das políticas públicas que fomentaram positivamente a evolução da CEASA/DF sobre a comunidade de consumidores do Distrito Federal e todos aqueles que, por alguma razão, procurem informações acerca do aparato histórico-institucional do mercado de hortigranjeiros na CEASA/DF.

Para o atendimento dos objetivos, foram usados como procedimentos a coleta e análise de documentos e entrevistas semiestruturadas a representantes da CEASA/DF e outros atores envolvidos com as atividades da organização.

2 NATUREZA E EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES

Para o entendimento sobre a natureza e evolução das instituições, é necessária a compreensão sobre os conceitos acerca de Instituição e Organização, bem como, o entendimento sobre evolução e mudança institucional.

2.1 Definições de instituição e organização

O estudo de instituições vem aumentando devido à importância dessas para a compreensão sobre o que move o desenvolvimento da sociedade. Por instituição, North (1991) denomina como sendo as “regras do jogo” e as organizações sendo os “jogadores”, onde as regras do jogo são divididas em formais (constituições, leis e direitos de propriedade) e informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta).

Outra classificação de instituição é apresentada por Brousseau, Fares e Raynaud (2004, *apud* ALVES, 2006), que classificam as instituições como públicas e privadas. As instituições privadas se inspiram numa lógica híbrida e não apresentam restrições como as instituições públicas. Elas resultam de um acordo coletivo estabelecido entre grupos de agentes que aprovam a implementação de um conjunto de regras com o objetivo de facilitar a sua coordenação (BROUSSEAU; FARES; RAYNAUD, 2004; *apud* ALVES, 2006).

Entretanto, as instituições públicas e privadas são da mesma natureza, no sentido de que elas estabelecem os limites e a distribuição dos direitos de decisão, que são renegociados bilateralmente entre os agentes que as coordenam. Ao mesmo tempo, elas se diferem porque, nas instituições públicas, os limites e a distribuição são dados, enquanto que nas instituições privadas estes são negociados. Há ainda uma relação entre os dois tipos de instituições, no sentido de que uma dada ordem (instituição pública) é uma ordem que foi previamente negociada (instituição privada) e que tornam-se progressivamente aceita com o passar do tempo (BROUSSEAU; FARES; RAYNAUD, 2004; *apud* ALVES, 2006).

Numa perspectiva de trajetória, considera-se fundamental, portanto, entender que as instituições sofrem mudanças e interações ao longo do tempo, dependendo de fatores internos e externos a elas. Em relação aos fatores internos,

pode-se tomar como exemplo a entrada de um novo produto alimentar em uma região. Quanto aos externos, um bom exemplo seria o aquecimento global e a modernização, que afetam as formas como as sociedades conduzem suas atividades.

Quanto à essa perspectiva, vale ressaltar que as mudanças institucionais não somente dependem do argumento temporal de sua trajetória, mas também das relações e inter-relações institucionais, que buscam adaptações para alcançarem retornos crescentes. Para isso, as instituições dependem de recursos em diversos campos, tais como na regulação do sistema financeiro, na governança corporativa e no mercado de trabalho (SANTANA, 2011 apud BRISOLA 2013).

Esse desenvolvimento econômico no mercado de trabalho é, na verdade, desenvolvimento institucional. As investigações sobre história econômica e o desenvolvimento econômico procuram desvendar como a evolução das instituições políticas e econômicas constituem um determinado ambiente econômico que induzem ao aumento de produtividade (NORTH, 1991).

Para Alves (2006), o eixo está na relação entre as organizações e o ambiente institucional: por um lado, as organizações são moldadas pelo ambiente institucional; por outro, elas é que respondem pela transformação desse ambiente.

Já para Mauro (2008), organizações correspondem ao lugar em que as instituições se materializam e exercem seus efeitos sobre os indivíduos. Sendo assim, empresas, indústrias, escolas, órgãos públicos, hospitais etc. são mediadores na relação entre as instituições e as pessoas.

2.2 Evolução e mudança institucional

Streeck e Thelen (2009), citados por Brisola (2013), sugerem dois contextos para análise de mudanças institucionais: processos de mudanças, que podem ser incrementais ou abruptos, e resultados de mudanças, que podem ser contínuos ou descontínuos. De acordo com essa classificação, os autores admitem que as mudanças podem ser explicadas não somente em função do tempo, mas também da forma como ocorrem.

Outra razão para que as instituições sofram mudanças em sua trajetória, de acordo com Boyer (2005), citado por Brisola (2013), pode estar relacionada a momentos de crise. Esse autor afirma que a baixa eficiência institucional não se apresenta como suficiente razão para que o processo de mudança se proceda.

Brisola (2013) cita também que, para Amable, Ernest e Palombarini (2005), algumas mudanças ocorrem pela chamada "complementaridade institucional", onde uma instituição específica ou a interação entre instituições promovem alterações no comportamento dos agentes, que, por conseguinte, afetam o comportamento de outros agentes, podendo, assim, uma instituição minimizar ou amplificar o efeito de outra.

Segundo Barnett e Carroll (1995), também citados por Brisola (2013), teoria e pesquisa em mudança organizacional, nos últimos 20 anos, têm sido divididas em dois grandes campos, cuja principal diferença está nas condições e resultados gerados pela mudança. Segundo esses autores, o primeiro campo abarca os esforços de compreensão da mudança por meio de mecanismos adaptativos, ou seja, as organizações mudam adaptativamente frente a alterações econômicas, políticas, tecnológicas, dentre outras. Neste campo encontram-se a teoria da contingência estrutural, a teoria da dependência de recursos e a teoria institucional. O segundo campo abarca mecanismos seletivos, os quais assumem que as estruturas são selecionadas pelo ambiente não podendo mudar fácil e rapidamente.

Por meio das instituições, o Estado tem respondido às pressões da sociedade. Estas, representadas por indivíduos estruturados em grupos ou classes, realizam anteparos que fundamentam o conflito, instrumentalizando-se de meios para interagirem em prol de seus interesses. Assim, através do Institucionalismo Discursivo, o entendimento em torno das ideias, valores, práticas e códigos de conduta dos grupos sociais (tais como empresários organizados, trabalhadores sindicalizados e associações de classe) e do Estado passam a ser decodificados com mais propriedade, além de que as dimensões conflituais e de coordenação passam a ser mais bem compreendidas, bem como a participação de seus atores chave (BRISOLA, 2013).

3 ORGANIZAÇÃO COLETIVA: AÇÃO E PODER

A compreensão sobre a organização coletiva e seus efeitos, tão importante na análise das relações institucionais, requer o entendimento sobre as estruturas de rede, a essência da ação coletiva e as estruturas de poder que as integram.

3.1 Estruturas de redes

Uma estrutura de rede social, de acordo com Duarte e Frei (2008), é composta por pessoas ou organizações conectadas por um ou vários tipos de relações, que partilham valores e objetivos comuns. Uma das características fundamentais na definição das redes é a sua abertura e porosidade, possibilitando relacionamentos horizontais e não hierárquicos entre os participantes. "Redes não são, portanto, apenas uma outra forma de estrutura, mas quase uma não estrutura, no sentido de que parte de sua força está na habilidade de se fazer e desfazer rapidamente." (DUARTE; FREI, 2008)

Em teoria, para Lemieux, Mathieu e Pereira (2008), na estrutura das redes sociais os atores sociais se caracterizam mais pelas suas relações do que pelos seus atributos (gênero, idade, classe social). Estas relações têm uma densidade variável; a distância que separa dois atores é maior ou menor e alguns atores podem ocupar posições mais centrais que outros. Este fenômeno é explicado por alguns teóricos apontando a existência de laços fortes e fracos e a de buracos estruturais onde se encontram os atores que não podem comunicar entre si a não ser por intermédio de um terceiro.

Essa relação com o terceiro elemento é explicada por Simmel (1950), citado por Mizruchi (2009), onde não só a entrada do terceiro elemento altera a natureza da relação entre duas pessoas originais, como também a natureza da tríade em si é significativa. Numa tríade fechada, cada agente interage com dois outros. Numa tríade hierárquica, o agente central ocupa uma posição de corretagem entre os dois outros. Essas duas estruturas, segundo a teoria das redes, criam formas de interação muito diferentes entre os membros do grupo. O potencial para corretagem permite que o agente central da tríade extraia benefícios de qualquer

situação em que os dois outros agentes procuram se comunicar (FREEMAN, 1979; COOK, 1982; MARSDEN, 1982; GOULD e FERNANDEZ, 1989; *apud* MIZRUCHI, 2009).

É importante reconhecer que a análise de redes pode tanto complementar quanto suplantar as perspectivas existentes. Um bom exemplo de como a análise de redes pode ampliar o poder analítico de uma teoria alternativa é sua relação com aquele que talvez seja o mais popular modelo sociológico das organizações: a teoria institucional. Com isso, as organizações constantemente buscam legitimidade a partir de seus ambientes externos. Em vez da busca de uma noção objetiva de eficiência, o comportamento organizacional torna-se uma busca da legitimidade. (MIZURCHI, 2009).

3.2 Ação coletiva

Ação coletiva pode ser definida, de acordo com Meinzen-Dick e Di Gregorio (2004), como uma ação voluntária realizada por um grupo a fim de alcançar interesses comuns. Membros podem agir diretamente por si mesmos ou por meio de organizações.

Para Olson (1971), ao estudar a lógica da ação coletiva, a participação de um indivíduo em um grupo apenas por altruísmo é considerada rara, pois as pessoas são racionais e buscam o auto-interesse. Mas, ao participarem de um grupo, será muito pouco provável que os indivíduos abram mão de seu próprio bem-estar em benefício dos objetivos do grupo.

Dentro da economia, de acordo com Maeda e Saes (2011) observa-se que em diversas atividades quando grupos de indivíduos se unem eles conseguem melhores resultados do que se estivessem sozinhos. Isso pode ser observado nas cooperativas, cujos indivíduos que atuam em um determinado setor unem-se para aumentar sua produtividade e elevar os ganhos conjuntos nas negociações com fornecedores e em ganhos de escala. No geral esta prática tende a ser benéfica para todos os elos da cadeia produtiva, tendo sua ideia central em torno do fato de que a cooperação do grupo existe para promover os interesses comuns dos indivíduos.

Hardin (1994), citado por Maeda e Saes (2011), define três categorias de interação entre os indivíduos: conflito, coordenação e cooperação. Na interação de conflito o ganho é excludente, uma das partes só obterá ganho se a outra perder. Na coordenação é o oposto do conflito: uma parte só ganha, se a outra também ganhar. Já na cooperação é a interação das duas anteriores, ou seja, as duas ganham.

Para Araújo (2006), a ação coletiva é um fenômeno capaz de trazer mudanças às estruturas sociais em termos de bem coletivo; por isso remete à existência das classes como atores na sociedade. Não é um acontecimento desorganizado, pois apresenta interfaces com movimentos sociais e formas institucionalizadas tradicionais de reivindicações postas nas relações de trabalho como, por exemplo, na ação dos sindicatos ou nas manifestações dos trabalhadores em seu ambiente, sem mediações.

A ação coletiva não é fruto da ação racional dos indivíduos de um grupo, por maior que ele seja, mas pode resultar de pressões ou de alguma coerção que o induz. O que leva um grupo a agir e ter um ganho, um resultado ou desempenho no mercado pode ser um “benefício coletivo”, na expressão de Olson (1999), citado por Araújo (2006), “exclusivo ou inclusivo”, dependente do objetivo.

3.3 Redes de poder

De acordo com Rhodes (1988), citado por Paulillo (2000), redes de poder (ou *policy networks*) são uma construção social definida a partir de conexões complexas entre organizações distintas e dependentes de recursos de poder – constitucionais, jurídicos, organizacionais, financeiros, políticos ou de informação. Esses recursos são buscados visando obter melhores resultados e evitar uma possível dependência de outros atores. Assim, cada rede de poder distingue-se das demais pela diversidade na estrutura dessa dependência.

Devido a isso, os atores são tomados por maior complexidade, abrindo maior espaço de investigação para os subsetores e os encadeamentos produtivos.

No caso dos encadeamentos, de acordo com Paulillo (2000), a complementariedade dinâmica e o poder de dominação é que os caracterizam como uma rede política. Assim, ocorre uma interação estratégica caracterizada,

basicamente, pela busca e distribuição dos recursos de poder e pela intermediação e distribuição dos interesses. O primeiro qualifica os atores públicos e privados que, a partir de seus recursos de poder, podem exercer a dominação. O segundo pode influenciar ou modificar o modo de governança de uma rede a partir do processo de representação dos interesses.

Paulillo (2000) apresenta os elementos que, segundo Dowding (1995), podem caracterizar uma rede de poder, divididos em: a) características dos membros (conhecimento/informação, legitimidade, habilidades diretas e indiretas para mudanças e busca de outros incentivos estruturais, reputação) e b) características das conexões (centralidade das operações, intensidade da interação, regras de interação e grau de envolvimento/capacidade de interação).

As características supracitadas revelam a interdependência que se estabelece, pautada na busca de recursos de poder e na representação de interesses.

4 O MERCADO DE HORTIGRANJEIROS

Faz-se necessário entender a importância e as características dos mercados de hortigranjeiros – essência das atividades das CEASAs. Para tanto, as próximas linhas descrevem o conceito de mercado, especialmente de produtos agropecuários e substancialmente de hortigranjeiros.

4.1 O conceito de mercado

Um mercado pode ser definido como uma estrutura social para a troca de direitos que permite as ofertas serem avaliadas. A estrutura, mais especificamente, é constituída por duas funções, a de comprador e a de vendedor, que se enfrentam de ambos os lados do mercado. Cada função tem a sua própria meta, "para vender a um preço elevado" ou "comprar a um preço baixo" (ASPERS, 2009 *apud* MENEZES, 2012).

Mercados são arenas de interação social e contêm não somente o elemento de troca, mas são também caracterizados pela competição, o que significa que a existência de um mercado pressupõe, pelo menos, três agentes, dois ou mais ofertantes e um demandante. Mercados são caracterizados por três elementos relacionados. O primeiro é o poder de troca daqueles que atuam como vendedores e compradores. A estrutura de mercado é definida em termos dos papéis e os seus interesses, e não daqueles que participam dos papéis. O segundo elemento é que, no mercado, em contraste com o comércio, um lado, seja o lado da compra ou o lado da venda, deve ser composto por pelo menos dois agentes, de modo que as ofertas podem ser avaliadas em relação a cada lado. Assim, um mínimo de três atores deve ser envolvido para a existência do mercado. Contudo, não é suficiente essa condição para existência do mercado. Desta forma, além dos atores, deve haver competição em pelo menos um dos lados. O processo de seleção de ofertas em todo o mercado implica em comparação, avaliação e competição (MENEZES, 2012).

4.2 O mercado de produtos agropecuários

Por Sistema Agroindustrial (SAG) pode-se ter uma noção de conjunto, a visão do todo, de que as indústrias de insumos, produção agropecuária, indústrias de alimentos e o sistema de distribuição são dependentes entre eles.

Davis e Goldberg (1957), citados por Brisola, Medeiros e Leitão (2009), foram os autores que postularam o conceito original de *agribusiness*. Em seus estudos com os agentes econômicos representantes dos sistemas agroindustriais da laranja, da soja e do trigo, estes autores permitiram a compreensão sistêmica do agronegócio, dando aporte teórico para a formulação de estratégias corporativas, garantindo às organizações presentes e participantes do agronegócio mundial a oportunidade de compreender e utilizar os conceitos de interdependência setorial.

O estudo dos Sistemas Agroindustriais (SAG) caracteriza-se cada vez mais como um importante fator de compreensão da dependência, que hoje é mais evidente entre indústrias de insumos, produção agropecuária, indústrias de alimentos e o sistema de distribuição. Isso é devido ao fato de que os SAGs são analisados sob uma ótica sistêmica, ou seja, há uma avaliação das relações entre os agentes ao longo de diferentes setores da economia, em oposição à visão tradicional, na qual há uma distinção entre os setores agrícola, industrial e de serviços (ZYLBERSZTAJN, 2000).

Os SAGs podem mudar ao longo do tempo na medida em que as relações entre os agentes se alteram, seja por intervenção externa, mudanças tecnológicas ou outros aspectos (ZYLBERSZTAJN, 2000). As relações contratuais entre os membros de determinado SAG, segundo o autor, também sofrem mudanças, visto que os agentes participantes dos SAGs estarão mantendo uma relação de cooperação e conflito. A cooperação exerce influência no sucesso individual de cada agente; já o conflito pode ocorrer em disputas de margens, já que o consumidor final deverá irrigar todo o sistema com um fluxo monetário, que será distribuído entre os agentes que colaboram na produção e distribuição (ZYLBERSZTAJN, 2000).

A análise dos SAGs deve passar pelo entendimento e identificação dos agentes que o compõem, os quais são: o consumidor, o varejo do alimento, o

atacado, a agroindústria e a produção primária (produção agrícola). O consumidor é caracterizado como o ponto para onde converge o fluxo dos produtos do SAG; é ele quem adquire o produto final no intuito de satisfazer as suas necessidades alimentares (ZYLBERSZTAJN, 2000).

A Figura 1 constitui um SAG padrão, onde ilustra as relações de dependência entre os agentes envolvidos no sistema agroindustrial, bem como suas relações com o Estado, ambiente institucional (cultura, tradições, educação, costumes) e o ambiente organizacional (associações, informação, pesquisas, finanças, cooperativas, firmas).

Figura 1 - Sistema Agroindustrial



Fonte: Adaptado do modelo conceitual de Zylbersztajn (2000).

Segundo Farina (1997), citada por Souza e Avelhan (2009), um SAG específico é formado por firmas com diferentes níveis de coordenação vertical. Deste modo, entre estas são realizadas transações que podem dar-se via mercado ou via contratos. Ainda segundo Farina (1997), os SAGs seriam formados por conjuntos de transações, governados por diferentes graus de integração, nas quais existiriam uma mescla de elementos de relacionamento impessoal e de confiança.

Outro ponto a se destacar é que podem existir diferentes formas de organização dentro do mesmo SAG; são os chamados subsistemas dentro de um sistema maior (FARINA, 1997 *apud* SOUZA E AVELHAN, 2009). Isso ocorre, conforme assinala a autora, devido às estratégias de segmentação por qualidade e diferenciação. Assim, novas estruturas de governança são necessárias para se ter um processo de coordenação eficiente do sistema e sucesso da estratégia (SOUZA E AVELHAN, 2009).

4.3 Mercado de hortigranjeiros

A produção agrícola pode ser caracterizada como uma atividade de complexidade crescente, pois leva o agricultor a relacionar-se com aspectos tecnológicos, mercadológicos, de recursos humanos e ambientais (ZYLBERSZTAJN, 2000). Esses aspectos complexos, segundo o autor, vêm induzindo a uma mudança no perfil do agricultor de maneira bastante rápida em todo o mundo. Hoje, por exemplo, o agricultor brasileiro, nas regiões mais avançadas tecnologicamente e voltadas para o mercado, é um agente produtivo que toma decisões e busca informações de maneira muito similar às dos empresários urbanos.

A comercialização dos produtos hortigranjeiros, dadas as imperfeições do mercado e suas características de perecibilidade, ciclo rápido de produção e complexas relações dos agentes no mercado, constitui-se numa atividade dinâmica que, dentre outras necessidades, demanda amplas informações que tornem possível reduzir riscos e permitam visualizar oportunidades que busquem relativa estabilidade de renda (DIAS, 1997).

Contudo, essa comercialização é dependente da sazonalidade e, conseqüentemente, das variações de preço. Brandt (1980) e Reis (1998), citados por Mesquita e Martins (2010), explicam que, durante o período de safra, a oferta é abundante e os preços baixos, ocorrendo o contrário na entressafra, com oferta restrita e preços elevados, fenômeno que se estende a todos os varejos de hortigranjeiros.

De acordo com Dias (1997), a falta de organização do setor, os fatores climáticos e a [in]disponibilidade de informação são fatores que determinam o

excesso ou a escassez da oferta dos produtos hortigranjeiros em determinados períodos do ano. Como consequência, haverá também oscilações de preços nos produtos comercializados.

Além desses fatores, é importante citar também que os produtos hortigranjeiros são altamente perecíveis, ou seja, têm baixa durabilidade. O processo de comercialização, nesse caso, necessita estar de acordo com exigências determinadas por normas rígidas de controle e monitoramento de todo o andamento logístico.

5 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A seguir, são apresentados o método e técnicas da pesquisa, destacando o seu delineamento, as principais características do objeto de análise (a CEASA/DF) e as técnicas de coleta e análise de dados.

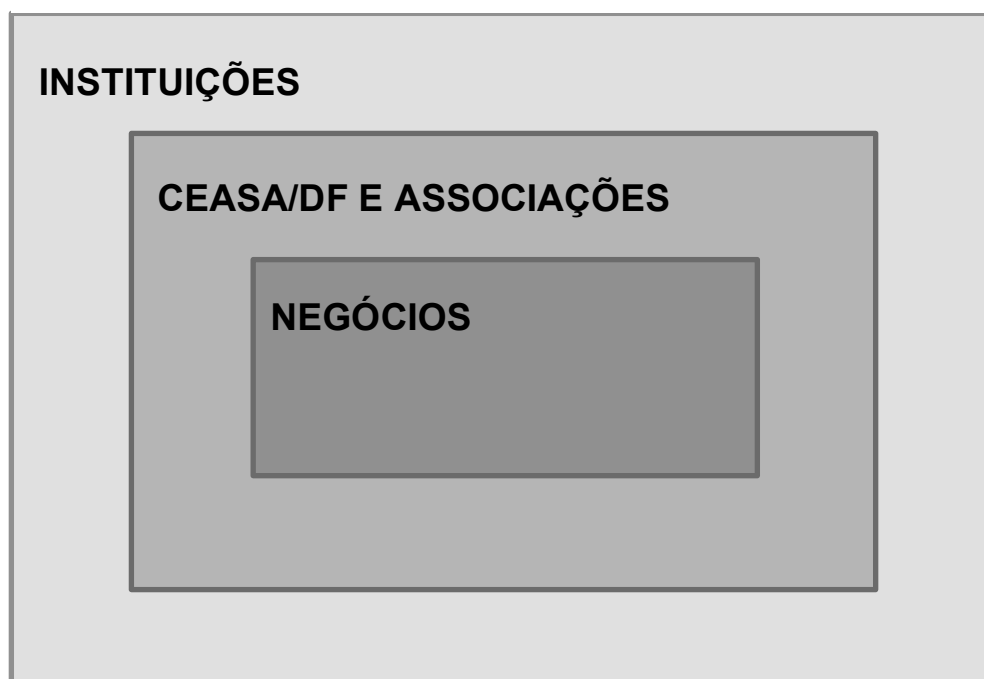
5.1 Delineamento da pesquisa

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa descritiva, utilizando pesquisas bibliográfica e documental como procedimento técnico. Ela também possui caráter quantitativo, quando sugere a quantificação da intensidade da variável a ser estudada. Caracteriza-se ainda como uma pesquisa histórico-comparativa de casos.

Ao longo do tempo, ações do Estado, bem como ações coletivas de atores sociais privados (nesse caso, produtores, comerciantes e empresários do setor), tendem a conduzir mudanças que afetam as instituições formais e informais presentes no setor de hortigranjeiros do Distrito Federal. Especificamente, desde seu fundamento, a CEASA/DF vem sofrendo mudanças como essas.

Considerando tais mudanças, como método, foi feita uma análise histórico-comparativa sobre a CEASA/DF, onde buscou-se identificar a influência da relação entre o Estado, a CEASA/DF e suas associações de hortigranjeiros e de empresários atacadistas no volume comercializado no período compreendido entre 1999 e 2014.

A título de ilustração, apresenta-se abaixo a Figura 2, que representa o objeto de estudo para o método proposto. Nela, estão sistematicamente e hierarquicamente apresentados a CEASA/DF, abrangendo as instituições internas e externas que incidem em seus negócios.

Figura 2 - Demonstrativo hierárquico do objeto de estudo

Fonte: A autora.

Para análise da pesquisa, foi utilizada uma forma adaptada da Técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), buscando comparar variáveis e casos, bem como entender o grau de necessidade e suficiência de cada um dos elementos dessas variáveis em confronto com os parâmetros correspondentes aos sinais de competitividade. Complementa-se, a essa ferramenta, a utilização de um quadro comparativo de grau de intensidade entre casos que organiza as informações encontradas e associa as mudanças aos períodos correspondentes à trajetória de cada caso – associando aos períodos governamentais presentes no intervalo de tempo. Este método segue a mesma linha analítica utilizada por Brisola (2014) em estudo que comparou a evolução institucional industrial entre Estado e associações empresarias entre Argentina e Brasil.

A comparação, nessa proposta, foi feita entre períodos de governo compreendidos entre 1999 e 2014, conforme disposto no quadro 1. Para fins didáticos, distribuiu-se o período em três grandes grupos: o primeiro compreendido entre 1999 e 2006, onde esteve à frente do Governo do Distrito Federal o ex-governador Joaquim Roriz e sua sucessora, Maria de Lourdes Abadia, que assumiu o governo em 2006 em virtude da renúncia do titular para concorrer ao cargo de senador; o segundo foi o período compreendido entre 2007 e 2010, época em que o Governo do Distrito Federal foi comandado pelo ex-governador José Roberto Arruda

e seus substitutos interinos; o terceiro e último foi o período ocorrido a partir de 2011 até os dias atuais em que o Governo do Distrito Federal tem como governador Agnelo Queiroz.

Quadro 1 - Governos

	Governador	Período
1	Joaquim Domingos Roriz	01/01/1999 – 31/12/2002
2	Joaquim Domingos Roriz	01/01/2003 – 30/03/2006
3	Maria de Lourdes Abadia	31/03/2006 – 31/12/2006
4	José Roberto Arruda	01/01/2007 – 16/03/2010
5	Paulo Octávio Alves Pereira ⁽¹⁾	11/02/2010 – 22/02/2010
6	Wilson Ferreira Lima ⁽¹⁾	23/02/2010 – 18/04/2010
7	Rogério Rosso ⁽²⁾	19/04/2010 – 31/12/2010
8	Agnelo Queiroz	01/01/2011 - atual

Fonte: a autora

(1) Governadores interinos (após deposição do Governados José Roberto Arruda).

(2) Governador eleito indiretamente pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Para a análise, foram consideradas duas dimensões de pesquisa e suas respectivas variáveis independentes:

Dimensão 1: Instituições constituídas pelos governos / administração da CEASA/DF. Variável: atos regulatórios que influenciaram na venda de produtos.

Dimensão 2: Presença das associações na CEASA/DF. Variável: atuação das associações na CEASA/DF.

Uma vez identificadas as legislações e ações governamentais que tenham influenciado na primeira dimensão, bem como a presença e atuação das associações na CEASA/DF necessárias à análise da segunda dimensão, suas manifestações foram classificadas de acordo com a intensidade em que a variável influenciou na dimensão, de forma quantitativa:

- Ausência de manifestação → (1)
- Baixa manifestação → (2)
- Alta manifestação → (3)

Com essa escala de intensidade, torna-se possível dimensionar o grau de importância (ou influência) das instituições na dimensão 1 e a presença e atuação das associações na dimensão 2, em cada caso estudado.

5.2 Caracterização da CEASA/DF

A Central de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA/DF) é uma empresa integrante do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal (GDF), fundada em 1971, que tem como objetivo incrementar a produtividade no setor de distribuição de produtos hortigranjeiros, empregando novas tecnologias nos processos de reunião, manipulação, comercialização e comunicação, beneficiando produtores, distribuidores e consumidores.

De acordo com dados disponíveis na página oficial da CEASA/DF (CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO DISTRITO FEDERAL, 2014), o órgão conta com uma infraestrutura adequada para a comercialização de gêneros alimentícios, produtos e insumos agropecuários, bem como outros produtos e serviços de apoio ao abastecimento. Essa estrutura está montada em uma área de 615.592,52 m², localizada no Setor de Abastecimento Sul, Trecho 7, nº 100, Brasília/DF.

Ainda segundo a mesma fonte, a CEASA/DF tem como funções básicas:

- Reduzir custos de comercialização de produtos hortigranjeiros no atacado;
- Melhorar as condições de abastecimento, propiciando maior concorrência e preços mais justos;
- Facilitar o escoamento da produção agrícola;
- Garantir informações de mercado confiáveis;
- Formar um banco de dados que permita o planejamento da produção agrícola;
- Interagir com o Ministério da Agricultura e do Abastecimento na formação de normas de classificação e padronização de hortaliças e frutas.

As associações consideradas para o estudo foram: a Associação de Produtores de Hortigranjeiros da CEASA/DF, conhecida como ASPHOR, fundada no ano de 1997, e a Associação dos Empresários da CEASA/DF, conhecida como

ASSUCENA, fundada em 1973. Atualmente, existem 167 associados na ASPHOR e 153 associados na ASSUCENA. No ano de 2014, o volume comercializado até o mês de Abril foi de 109.760.990 toneladas.

5.3 Coleta e análise de dados

Para a coleta de dados, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas a representantes das associações ASPHOR e ASSUCENA, e a outros atores envolvidos com as atividades da CEASA/DF, bem como foram estudados documentos, boletins informativos, leis, decretos, entre outras fontes de dados da CEASA/DF.

Como método de análise, utilizou-se a caracterização semântica dos objetos analisados e das respostas dos entrevistados, agregando-se as informações coletadas em grupos que mais se aproximavam às dimensões e variáveis de pesquisa. Como variável explicativa, utilizou-se a informação sobre o volume de vendas em cada período, concentrados em três momentos (como casos), de acordo com as características e propostas de governos dos respectivos governantes:

- Caso 1: Período compreendido entre 1999 e 2006 - Governo Joaquim Domingos Roriz e Maria de Lourdes Abadia;
- Caso 2: Período compreendido entre 2007 e 2010 - Governo José Roberto Arruda e interinos;
- Caso 3: Período compreendido entre 2010 e 2014 - Governo Agnelo Queiroz.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados foi feita de forma dissertativa e analítica, seguindo a prescrição da análise pela técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), e considerando a constituição histórico-institucional em torno da CEASA/DF, por caso. Cada caso implicou em um período, respeitando as características dos governos distritais compreendidos entre 1999 e 2014, como se segue.

6.1 Caso 1: Período compreendido entre 1999 e 2006

Este período foi representado pela permanência dos Governadores Joaquim Domingos Roriz e de sua sucessora, Maria de Lourdes Abadia.

Para a compreensão das ocorrências em torno da CEASA/DF nesse período, devem-se considerar algumas informações preliminares. Em seu manual intitulado Manual Operacional das CEASAs do Brasil, a ABRACEN, Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento, conta um pouco da história das CEASAs. Criada a partir da extinção do SINAC, Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, em 1988, a ABRACEN foi fundada pelos dirigentes das CEASAs, e serviu como um sistema para unir as diversas CEASAs do Brasil. Até 1988, tanto os dados da produção de cada município, mês a mês, quanto para qual mercado iria essa produção, eram estruturados. Após esse ano, os dados passaram a ser incertos pois, de acordo com a ABRACEN, o Governo Federal simplesmente ignorou o comércio de hortigranjeiros. (ABRACEN, 2011)

A partir de 1988, a cada ano, a ABRACEN (2011) reivindicava suporte do Governo, até que em 2005 obteve apoio do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento da época, Roberto Rodri. Nesse ano, o Ministro criou o PROHORT - Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro, voltado ao produtor da agricultura familiar e ao consumidor, tendo dois enfoques principais:

1. Quanto ao produtor da agricultura familiar: incentivar a produção, comercialização e agregar valor ao produto;
2. Quanto ao consumidor: facilitar o acesso a um produto de qualidade e saudável.

Com a criação do PROHORT, o setor de hortigranjeiros pôde ter uma esperança de melhora. (ABRACEN, 2011)

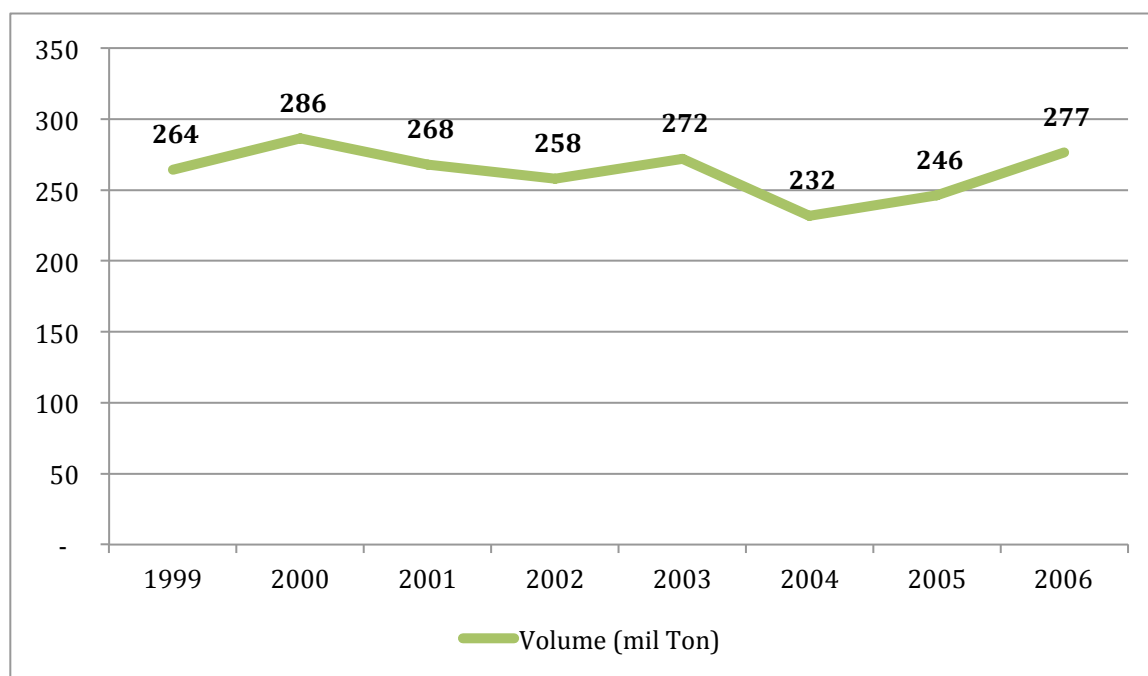
Em 2000, por meio do Decreto do Distrito Federal nº 21.170/00, foi prevista a reestruturação administrativa do Distrito Federal. O mesmo diploma legal estabeleceu a privatização, entre outros, da CEASA/DF (DISTRITO FEDERAL, 2000). Embora o decreto tenha estabelecido o prazo de 90 dias para a privatização da CEASA/DF, o processo de liquidação¹ somente foi formalizado no ano de 2003 por meio da Lei Distrital nº 3.125/03 (DISTRITO FEDERAL, 2003). No entanto, tal liquidação não fora concluída, de forma que a CEASA/DF voltou a ser gerida pelo Governo do Distrito Federal em 2011. Durante o período de liquidação, a administração da CEASA/DF foi repassada à organizações sociais por meio de contratos de gestão (COSTA, 2012).

De acordo com a Figura 3, a evolução da quantidade anual de toneladas comercializadas na CEASA/DF seguiu estabilizada de 1999 a 2003. Em 2004 foi registrado o menor volume do período (232 mil toneladas), ocorrendo, a partir desse ano, um aumento gradativo até atingir, ao final de 2006, a marca de 277 mil toneladas comercializadas. Essa decaída na comercialização em 2004 pode estar relacionada à crise econômica ocorrida no mesmo ano, que acarretou uma crise agrícola no Brasil aumentando o endividamento do setor rural. Para reverter esse quadro, de acordo com Luciano Carvalho, assessor da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Banco do Brasil regularizou a situação de 330 mil produtores no processo de renegociação das dívidas de custeio e investimento da safra 2004/05 (ESTADÃO, 2006), o que impactou positivamente na comercialização

¹ De acordo com a Receita Federal, a liquidação corresponde ao período que antecede a extinção da pessoa jurídica, após ocorrida a causa que deu origem à sua dissolução, onde ficam suspensas todas as negociações que vinham sendo mantidas como atividade normal, continuando apenas as já iniciadas para serem ultimadas (Lei nº 10.406, de 2002, art. 51 - Código Civil).

da CEASA/DF, como pode ser observado na Figura 1, no período compreendido entre 2005 e 2006.

Figura 3 - Evolução do volume comercializado na CEASA/DF (1999 a 2006)



Fonte: CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO DISTRITO FEDERAL (2013) - Anexo 1

Outra medida tomada para reverter o quadro de crise do setor rural, foi a criação do PROHORT, em 2005, quando a agregação de valor ao produto e a comercialização nos mercados atacadistas, por meio de incentivos à produção, impactaram positivamente na comercialização da CEASA/DF.

Crises do setor rural como essas podem ser a razão para a que instituições sofram mudanças em sua trajetória, de acordo com Boyer (2005), citado por Brisola (2013). No Caso 1, a criação do PROHORT pode ter sido um exemplo de mudança.

Quanto às associações consideradas para o estudo, nesse período, observou-se que elas estavam presentes, sendo que a ASSUCENA já estava estabilizada e a ASPHOR era relativamente nova. No entanto, não foram encontrados dados suficientes para afirmar o nível de atuação dessas associações na CEASA/DF nesse período, o que seria relevante para auxiliar nas conclusões do trabalho ora proposto.

O Quadro 2 expõe as principais ocorrências de interesse institucional no período representado pelo caso 1. Destacam-se, na dimensão 1, a criação da ABRACEN e do PROHORT, bem como o início do processo de liquidação da CEASA/DF. Na dimensão 2, observou-se a existência da ASSUCENA e da ASPHOR, mas, conforme já mencionado, não foi possível avaliar a influência dessas associações na relação entre os demais envolvidos pela inexistência de dados estruturados que pudessem auxiliar a análise.

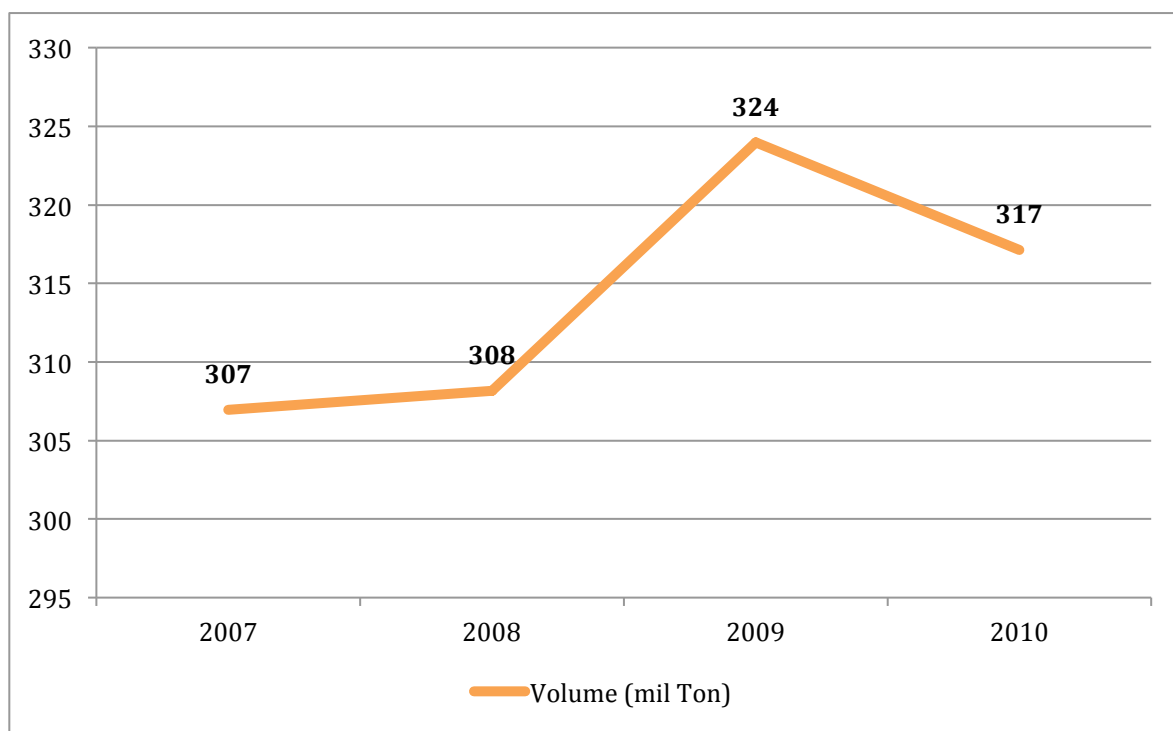
Quadro 2 - Manifestações no caso 1

CASO	PERÍODO	ESTADO E CEASA	ASSOCIAÇÕES NA CEASA
1	1999-2006	Criação da ABRACEN; Criação do PROHORT. CEASA/DF entra em processo de liquidação.	ASSUCENA estabilizada; ASPHOR relativamente nova; Sem dados disponíveis quanto à atuação.

6.2 Caso 2: Período compreendido entre 2007 e 2010

Neste período, estiveram à frente do Governo do Distrito Federal os governadores José Roberto Arruda e seus sucessores (Paulo Octávio Alves Pereira, Wilson Ferreira Lima e Rogério Rosso). Ao longo desse período, a CEASA/DF encontrava-se em processo de liquidação, como explicado do caso 1.

Na Figura 4, é mostrada a evolução do volume comercializado.

Figura 4 - Evolução do volume comercializado na CEASA/DF (2007 a 2010)

Fonte: CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO DISTRITO FEDERAL (2013) - Anexo 1

Nos dois primeiros anos, o volume comercializado permaneceu praticamente inalterado, com um discreto balanço positivo. Isso pode ter sido influenciado pela ocorrência da crise econômica mundial que afetou, não só o setor agrícola, mas também todos os outros setores.

Já em 2009, apesar de ainda haver a influência da crise, constatou-se um aumento considerável no volume comercializado. De acordo com a Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) divulgada pelo IBGE, o Brasil teve uma alta produção agrícola motivada principalmente pelas condições climáticas favoráveis no ano, o que impactou positivamente na comercialização do ano de 2009, com uma elevada demanda de produtos agrícolas (LEITÃO, 2009). Esse reflexo também foi verificado na CEASA/DF conforme pode-se observar no gráfico. Tais fatores externos puderam explicados por Brandt (1980) e Reis (1998), citados por Mesquita e Martins (2010), onde explicam que a comercialização é dependente da sazonalidade e, consequentemente, das variações de preço.

Em 2010, o volume comercializado caiu pra 317 mil toneladas. Essa queda, segundo Oliveira (2010), pode ter ocorrido devido a uma série de fatores:

“[...] crise financeira + concentração de capital no setor agrícola + política de liberalização de culturas geneticamente modificadas de titularidade de grandes conglomerados econômicos + política de revisão da legislação de proteção de cultivares com limitação dos direitos de pequenos agricultores. O resultado lógico parece ser o aumento no preço final dos alimentos, e a ampliação da fome no mundo [...]”.

No caso 2, devido ao processo de liquidação, houve uma ausência relativa de manifestação da parte do Estado na CEASA/DF. No caso das associações, sabe-se que as duas estavam funcionando nesse período, mas, assim como no caso 1, não foi possível obter mais dados sobre sua atuação, tendo em vista que não haviam dados documentais disponíveis, nem mesmo pessoas capazes de apresentar depoimentos que pudessem contribuir para a análise.

Um resumo do caso 2 pode ser visto no Quadro 3.

Quadro 3 - Manifestações no caso 2

CASO	PERÍODO	ESTADO E CEASA	ASSOCIAÇÕES E CEASA
2	2007-2010	CEASA em processo de liquidação.	Associações presentes mas sem dados disponíveis quanto à atuação.

6.3 Caso 3: Período compreendido entre 2011 e 2014

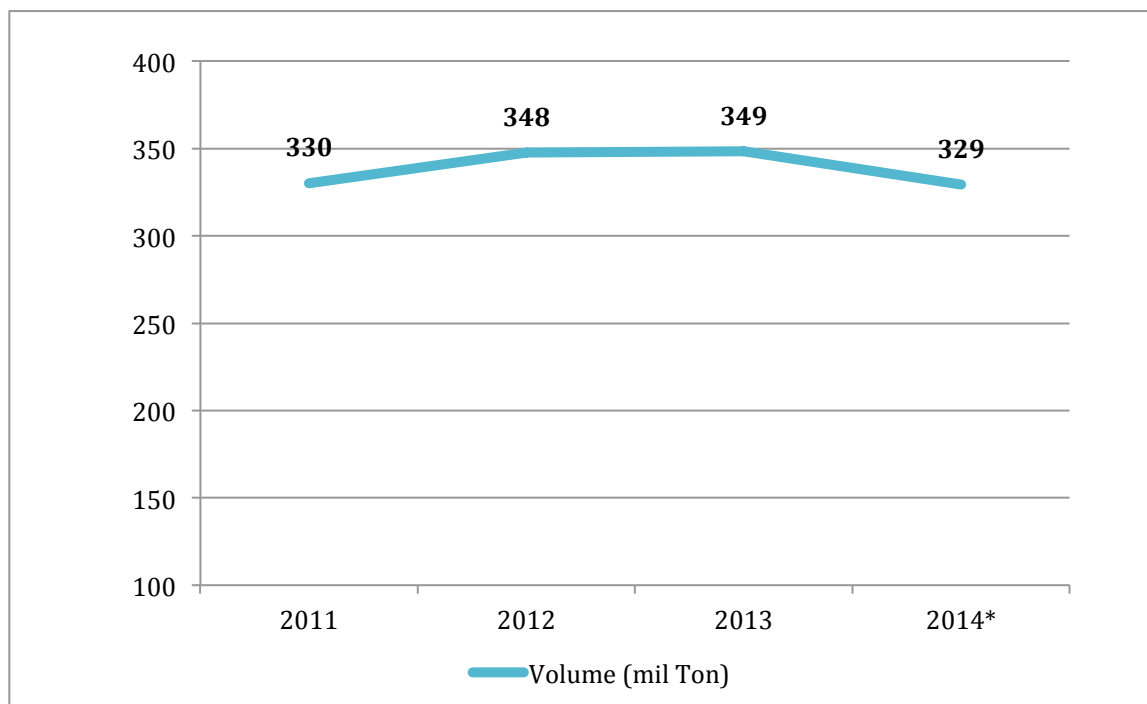
Neste período, cujo Governo do Distrito Federal ficou a cargo do governador Agnelo Queiroz, a evolução do volume comercializado na CEASA/DF foi positiva, apesar de o aumento não ter sido tão considerável em comparação ao caso 2. Por outro lado, em termos nominais, foi registrado em 2013 o maior volume comercializado na história da CEASA/DF.

Em janeiro de 2011, o Governo do Distrito Federal reassumiu a gestão da CEASA/DF, que tinha sido repassada a organizações sociais por meio de contratos de gestão durante o governo de José Roberto Arruda (COSTA, 2012). Um ano depois, em fevereiro de 2012, foi lançado o edital do primeiro concurso público da

história da CEASA/DF. O concurso, elaborado pela CONSULPLAN, contou um total de 37.887 inscritos que concorreram a cargos de níveis médio e superior.

Ainda em 2012, outro marco histórico relevante, agora para o mercado de hortigranjeiros, foi a sanção da Lei Distrital nº 4.900/12 (DISTRITO FEDERAL, 2012), cuja íntegra encontra-se no Apêndice A. A lei dispõe sobre a organização e o funcionamento dos mercados de hortifrutigranjeiros geridos pela CEASA/DF. Entre outros detalhes, trata da permissão e administração de uso dos espaços do mercado, estabelece as competências da CEASA/DF e regulamenta as relações entre a Central e os permissionários ou autorizados a utilizar o mercado.

A figura a seguir mostra a evolução da quantidade anual em toneladas comercializadas no período em estudo. Em 2013, a produção atingiu a marca de 349 mil toneladas, um recorde na história da CEASA/DF, conforme pode-se observar no Anexo 1, que traz a evolução da quantidade anual comercializada pela Central a partir do ano de 1972 (Figura 5).

Figura 5 - Evolução do volume comercializado na CEASA/DF (2011 a 2014)

Fonte: CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO DISTRITO FEDERAL (2013) - Anexo 1

*Projeção estimada para 2014²

Em entrevista, cujo trecho foi parcialmente transcrito abaixo, o chefe da Seção de Controle de Portaria e Estatística (SEPORT) da CEASA/DF afirmou que, no presente ano (2014), o setor agrícola está acompanhando um fator externo importante: a desaceleração da economia, fato que pode ser confirmado pelos dados apurados até abril de 2014 (CEASA/DF, 2014) em que o volume comercializado apresentou-se menor em comparação ao mesmo período de 2013. A partir desses dados, estimou-se o valor comercializado para o ano de 2014, que, se forem mantidos os mesmos padrões, apresentará, ao final do ano, um volume de aproximadamente 329 mil toneladas.

² Os dados apurados em 2014 até o mês de abril foram de 109.760.990 toneladas comercializadas. Para representar na Figura 5, foi feita uma estimativa, onde foi dividido o volume comercializado pela quantidade de meses de produção (4) para ser obtido o valor médio produzido mensalmente. A partir daí, o valor mensal foi multiplicado por 12 (meses do ano), obtendo-se, assim, a quantidade aproximada de 329 mil toneladas.

“Na minha curta experiência, nesse ano foi notório que caiu o volume de comercialização e os produtos de maneira geral estão mais baratos. O IBGE tá divulgando e outros órgãos que fazem o acompanhamento econômico tão divulgando que o Brasil desacelerou o crescimento; então, por consequência, o setor agrícola acompanha essa desaceleração (...)”

Essa desaceleração também pode ser constatada por meio do relatório de receitas e despesas do quarto bimestre do orçamento de 2014, divulgado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2014), que apresentou a estimativa oficial do governo para o crescimento da economia brasileira. Segundo os dados apresentados, neste ano, o Produto Interno Bruto (PIB³) recuou de 1,8% para 0,9%.

Outro achado importante nesse período foi o lançamento de dois programas pelo Governo do Distrito Federal em parceria com a CEASA/DF e outras entidades: o Dia da Sacola Cheia e o Desperdício Zero (PDZ).

O primeiro programa, implementado na CEASA/DF em outubro de 2011, tem como objetivo incentivar o consumo de hortaliças e frutas por meio de promoções e campanhas de conscientização do consumidor, além de proporcionar preços mais acessíveis aos consumidores e instruir as pessoas a se alimentarem adequadamente e a evitar desperdícios. (CEASA/DF, 2011)

O presidente da CEASA/DF na época, Júlio Menegotto, destacou que o projeto, realizado pela primeira vez no Mercado Livre do Produto, na CEASA/DF, deu tão certo que agora o objetivo seria estendê-lo às feiras de varejo das diversas cidades do Distrito Federal. "As comunidades menos favorecidas também precisam ter acesso a informações; com isso, geramos um consumo consciente e com a campanha os preços mais atrativos", conclui Menegotto. (REIS, 2011)

³ O PIB é a soma de todos os bens e serviços produzidos no país e serve para medir a evolução da economia.

Já o segundo programa tem como objetivo diminuir os índices de desperdício de alimentos no Distrito Federal. Implementado na CEASA/DF em 2012, visa recolher produtos que, embora não se apresentem aptos para a comercialização (com tamanho abaixo dos padrões, amassados, machucados), ainda estejam próprios para o consumo. Recolhidos esses alimentos, eles são armazenados no banco de alimentos, onde são processados e distribuídos para entidades cadastradas como creches, asilos, casas de recuperação, entre outras que atendam indivíduos em situação de vulnerabilidade (FERREIRA, 2014).

Em seu portal, a CEASA/DF, explica que, no PDZ, a busca pelo fim do desperdício envolve campanhas educativas e de conscientização, além de cursos de preparo, conservação e armazenamento dos alimentos, junto aos agricultores, aos comerciantes, aos consumidores do Distrito Federal e às entidades que fornecem alimentação constante para crianças, idosos, deficientes físicos, dependentes químicos e demais pessoas em situação de vulnerabilidade social (CEASA/DF, 2012).

Nesse período, outro programa que avançou consideravelmente foi o PROHORT, citado no caso 1. A fim de estimular seu avanço, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) lançou a portaria nº 339/14 (BRASIL, 2014), que aumentou o escopo do programa e estabeleceu objetivos específicos para a atuação. Entre as novas funções do PROHORT estão o estímulo à inserção dos micro e pequenos agricultores e ao uso de técnicas agroecológicas, além da análise dos processos, a capacitação dos agentes da cadeia produtiva de hortigranjeiros e outras formas de fomento à produção e distribuição de alimentos. (MARGALHO, 2014).

Em contraposição à elevada participação do Estado na CEASA/DF no período em estudo, as associações tiveram uma interação reduzida. No ano de 2012, a ASPHOR suspendeu suas atividades momentaneamente, voltando à normalidade somente em 2013. Em entrevista, o atual presidente da associação explica:

“(...) nossa associação ficou parada por oito meses por falta de verba, vivendo apenas com doações.”

Já no caso da ASSUCENA, em contrapartida, a associação teve um bom relacionamento com a CEASA/DF no ano de 2014, conforme afirmado em entrevista pelo seu atual gerente:

“O ano 2014 foi um ano de bom relacionamento entre a CEASA e a associação, um ajudando o outro onde podia; tudo perfeito.”

A partir dos dados levantados, têm-se que, no período compreendido no caso 3, houve uma grande diferença entre a interação do Estado com a CEASA/DF e a manifestação das associações. Por um lado, o governo mostrou-se bastante presente, pois, ao reassumir a CEASA/DF, lançou programas importantes para o desenvolvimento do setor de hortigranjeiros, sancionou a Lei Distrital nº 4.900/12, que representou um aprimoramento institucional da CEASA/DF, além de ter realizado o primeiro concurso público da história da Central. Por outro lado, houve uma aparente ausência de manifestação por parte das associações.

Apresenta-se abaixo o Quadro 4 com o resumo das manifestações e interações no caso 3.

Quadro 4 - Manifestações no caso 3

CASO	PERÍODO	ESTADO E CEASA	ASSOCIAÇÕES NA CEASA
3	2011-2013	GDF reassume a gestão da CEASA/DF; Primeiro concurso público; Lei nº 4.900/12; Programa Sacola Cheia; Programa Desperdício Zero / Banco de Alimentos; Portaria nº 339/14 do PROHORT.	ASPHOR: “(...) nossa associação ficou parada (...)” ASSUCENA: “(...) bom relacionamento entre a CEASA e a associação (...)”.

Finalizados os quadros das manifestações em cada caso, para melhor visualização dos resultados finais, é apresentado o Quadro 5 com uma comparação entre os casos estudados. O modelo utilizado é semelhante ao proposto por Brisola (2013). Em cada caso, é apresentado o nível de intensidade da relação entre o Estado e a CEASA/DF, bem como a presença e atuação das associações na CEASA/DF. A partir daí, observou-se o volume comercializado em cada caso e

elaborou-se o índice Y (variável dependente) considerando a porcentagem de crescimento ou decréscimo entre os volumes do primeiro e último anos em cada caso. Na presente análise, o índice Y representa onde houve menor ou maior influência entre as instituições estudadas.

Quadro 5 - Comparação entre os casos e índice Y

CASO	PERÍODO	ESTADO E CEASA/DF	ASSOCIAÇÕES NA CEASA/DF	VOLUME (T)		Y
1	1999-2006	2	1*	Inicial:	264.082	2
				Final:	276.546	
				Porcentagem:	5%	
2	2007-2010	1	1*	Inicial:	306.953	1
				Final:	317.129	
				Porcentagem:	3%	
3	2011-2013	3	2	Inicial:	330.261	3
				Final:	348.505	
				Porcentagem:	6%	

Fonte: A autora.

* As associações estavam presentes nesse período, embora não fora possível encontrar dados suficientes, nem mesmo por meio de entrevista, para avaliar o nível de atuação delas na CEASA/DF.

Considerando a porcentagem apurada entre os volumes iniciais e finais comercializados em cada período, passa-se, agora, à avaliação dos resultados obtidos.

O primeiro caso foi caracterizado por uma baixa manifestação entre o Estado e a CEASA/DF e uma ausência relativa entre as associações e a CEASA/DF. Nesse período, o volume comercializado cresceu 5%; assim, foi-lhe atribuído, como índice Y, o valor 2.

No segundo caso, a porcentagem de aumento obtida foi de 3%, a menor dentre os casos estudados, apesar de fatores externos positivos como as condições climáticas favoráveis em 2009. Nesse período, constatou-se a ausência de manifestação do Estado na CEASA/DF, especialmente pelo fato de a Central encontrar-se em processo de liquidação. Foi observada também uma ausência

relativa de atuação das associações na CEASA/DF. O índice Y atribuído, nesse caso, foi 1.

Já no terceiro caso, houve uma grande influência das instituições governamentais na CEASA/DF com a promoção de importantes programas de incentivo à comercialização e à produção, sanção da Lei Distrital nº 4.900/12 e realização de concurso público para contratação de pessoal especializado. Por outro lado, constatou-se que as associações tiveram uma atuação mediana, com uma delas em atividade e a outra inativa. A porcentagem de aumento do volume comercializado foi de 6%, a maior dentre os casos, sendo assim, foi-lhe atribuído como índice Y, valor 3.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho levantou alguns elementos históricos, leis, decretos e programas de incentivos dos governos do Distrito Federal que fizeram e fazem relação com a evolução da CEASA/DF, contrastando os mesmos com o volume comercializado. Buscou-se identificar, também, se esse volume é influenciado pela atuação das associações presentes na Central em cada um dos casos.

A partir dos dados obtidos, constatou-se que, ao longo da história da CEASA/DF, o volume comercializado é influenciado em maior grau pela interação entre os governos e a CEASA/DF, do que pela manifestação das associações na Central. É possível chegar-se a tal afirmação pela análise de cada um dos casos referidos, conforme comenta-se a seguir.

No segundo caso, constatou-se a ausência de manifestação do Estado na CEASA/DF, especialmente pelo fato de a Central encontrar-se em processo de liquidação. Observou-se, ainda, uma ausência relativa de atuação das associações na CEASA/DF. Dessa forma, o volume comercializado no período em estudo foi o menor obtido nos três casos, ou seja, da ordem de 3%.

No primeiro caso, foi observada uma baixa manifestação entre o Estado e a CEASA/DF e uma ausência relativa entre as associações e a CEASA/DF. Nesse período, o volume comercializado cresceu 5%.

Já no terceiro caso, houve uma grande influência das instituições governamentais na CEASA/DF com a promoção de importantes programas de incentivo à comercialização e à produção, sanção da Lei Distrital nº 4.900/12 e realização de concurso público para contratação de pessoal especializado. Por outro lado, constatou-se que as associações também não tiveram uma atuação muito marcante, especialmente, em relação à ASPHOR, que permaneceu fechada por um período. A porcentagem de aumento do volume comercializado foi de 6%, a maior entre todos os casos.

Com base nos dados apresentados respectivamente nos casos 2, 1 e 3 é possível constatar que o volume comercializado apresentou um aumento nessa ordem. Quando analisada a primeira dimensão, representada pela interação entre o

Estado e a CEASA/DF, observou-se que os governos tiveram uma atuação crescente nessa mesma ordem, o que pode significar que o aumento da atuação do Estado na CEASA/DF tende a favorecer um aumento no volume comercializado.

Em relação às associações, observou-se que, nos três casos, elas encontravam-se presentes. No entanto, somente no último caso pode-se constatar uma atuação discreta, o que parece não influenciar diretamente no volume comercializado. Tal fato não pode ser comprovado porque, no período estudado, observou-se a falta de dados precisos referentes à história e sua atuação na CEASA/DF, o que comprometeu as conclusões em uma base histórica. Assim, não foi possível levantar dados precisos que pudessem confirmar a hipótese de que a atuação das associações tenha influenciado menos significativamente do que quando comparada com a atuação dos governos.

Além da dificuldade do levantamento de informações em relação às associações, essa dificuldade esteve presente ao longo de todo o trabalho. No caso da CEASA/DF, por exemplo, também não estão disponíveis muitas informações sobre sua evolução histórica. Assim, um pouco do aparato histórico usado foi o disponível no Manual Operacional das CEASAs do Brasil (ABRACEN, 2011), que apresenta um breve histórico sobre o mercado de hortigranjeiros do Brasil até o ano de 2007, mas o manual não trata especificamente sobre o caso do Distrito Federal. Por esse motivo, buscou-se complementar as informações por meio de entrevistas com atores que fizeram parte da história da CEASA/DF. Corroborando com esse entendimento, em entrevista, o atual chefe da Seção de Controle de Portaria e Estatística (SEPORT) afirma que:

“A CEASA de Brasília tem muita história oral, mas documental é meio capenga. Um pouco da história documental você pode encontrar no site da CEASA, mas tem apenas informações em questão de volume”.

Por todo o exposto, e especificamente quanto à falta de documentação histórica, recomenda-se o estímulo à produção e registro desses documentos. De acordo com Delmas (2010) *apud* Barbatho e Aguiar (2013), além da função de conhecer e valorizar o conhecimento histórico de uma instituição, o ato de produção e registro de documentos está vinculado à função “memória”, que é uma das funções básicas do cotidiano de uma pessoa ou instituição. Por memória (ou

lembrança), entende-se que a mesma permite o discernimento na execução de ações, a partir das experiências adquiridas. Trata-se do que o autor chama de “lembrar do que foi feito e da experiência adquirida para agir”. (DELMAS, 2010 *apud* BARBATHO; AGUIAR, 2013).

Além disso, o registro é importante para permitir a comparação entre diferentes períodos da evolução institucional de qualquer entidade para identificar efeitos dessa evolução no desempenho de suas atividades, assim como, para prover informações a estudantes que buscam aperfeiçoar seus trabalhos acadêmicos.

Este trabalho, por seu ineditismo, apresentou-se com um marco inicial de reflexão sobre os efeitos da interação entre as instituições pesquisadas e a CEASA/DF no volume comercializado. Como todo trabalho inicial, e pelas dificuldades apresentadas, constata-se que há a necessidade de mais estudos sobre o tema, a fim de que sejam apresentados mais dados conclusivos capazes de permitir a ampliação do conhecimento sobre a matéria. Fica, portanto, um convite para a realização de novos estudos.

Cabe ressaltar, por fim, a importância da continuidade dos programas de incentivo do Governo, tanto em relação à produção, quanto à comercialização, conforme mencionado ao longo do trabalho. Tais incentivos, segundo os dados levantados, permitiram, em última análise, o aumento da produção e da comercialização do mercado de hortigranjeiros, o que pode proporcionar à população em geral um crescimento em vários aspectos e, com isso, um aumento na sua da qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

ABRACEN. **Manual Operacional das CEASAs do Brasil**. Belo Horizonte: AD2. 2011. 239 p.

ALVES J. M. **Instituições e desenvolvimento econômico local**: O caso do Agroturismo na região Centro-serrana do Espírito Santo. 2006. 150 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE). Vitória, Espírito Santo. 2006.

ARAÚJO, S. M. de. Ação coletiva: equívocos interpretativos. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERTHESIS**, Florianópolis, v. 3, n. 1. Jan/Jun 2006.

BARBATHO, R. R. G.; AGUIAR, L. C. de. Os arquivos e a História: a importância dos documentos arquivísticos e das Instituições de custódia na pesquisa histórica. In.: XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2013, Natal. **Anais do XXVII Simpósio Nacional de História**, 2013. Disponível em <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364781066_ARQUIVO_apresetacao_anpuh_2013.pdf> Acesso em: 03/11/14.

BRASIL. Lei nº 5.691, de 10 de agosto de 1971. Autoriza o Governo do Distrito Federal a constituir a "Central de Abastecimento de Brasília S.A. - CENABRA", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 11 ago. 1971. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15691.htm> Acesso em: 02/11/14.

BRASIL. Portaria nº 339, de 11 de abril de 2014. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 14 abr. 2014. Seção 1, p. 14. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=14&data=14/04/2014>> Acesso em: 01/11/14.

BRASIL. **Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: 4º Bimestre de 2014**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. Setembro de 2014. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/pasta-avaliacao-fiscal/relatorio_4_bi_2014.pdf> Acesso em: 01/11/14.

BRISOLA, M. V. **Upgrading industrial na Argentina e no Brasil**: uma análise histórica e comparada da relação entre o Estado e as associações empresariais. 2013. 424 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2013.

BRISOLA M. V.; GUIMARÃES M. C. Redes e desenvolvimento territorial: uma proposta de análise histórico-comparativa aplicada a sistemas agroindustriais. In.: CONGRESO LATINOAMERICANO DE HISTORIA ECONÓMICA, 4, 2014, Bogotá. **Anais...** Bogotá, Asociación Colombiana de Historia Económica, 2014.

BRISOLA, M. V.; MEDEIROS, J. X. de; LEITÃO, F. O. O papel das instituições e a racionalidade dos contratos: uma reflexão sobre a influência do ambiente institucional nas relações mercadológicas do setor rural. In: XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2009, Porto Alegre. **Anais do XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 2009.

CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CEASA/DF). **Boletim Mensal de Mercado:** mês de Abril/2014. Disponível em: <<http://www.ceasa.df.gov.br/component/k2/item/2016.html>>. Acesso em: 12/10/14.

_____. **Evolução da quantidade anual em toneladas comercializadas e preços.** 2013. Disponível em: <<http://www.ceasa.df.gov.br/component/k2/item/2016.html>> Acesso em: 12/10/14.

_____. Programa desperdício zero – CEASA/DF. **GDF.** Acessibilidade. 2012. Disponível em: <<http://www.ceasa.df.gov.br/acessibilidade/item/2019-programa-desperdicio-zero.html>> Acesso em: 07/10/14.

_____. Projeto da Ceasa, que será realizado em dezembro na Estrutural, em Planaltina e em Ceilândia, tem o objetivo de incentivar a população a consumir hortaliças e frutas. **GDF.** Agricultura e Abastecimento. 2011. Disponível em: <<http://www.df.gov.br/sobre-o-governo/autarquias-e-agencias/item/1482-sacola-cheia-nas-cidades.html>> Acesso em: 03/11/14.

COSTA, A. C. M. **A Participação e o Controle Social na Reforma Administrativa no Brasil:** Um estudo sobre a Organização Social ICIPE no Distrito Federal. 2012. 56p. Monografia (Graduação em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal. 2012.

DIAS, R. de L. **O papel da informação de mercado na comercialização de hortigranjeiros no Distrito Federal.** 1997. 89 p. Tese (Doutorado em Economia Rural) – Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa, Minas Gerais. 1997.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 21.170, de 05 de maio de 2000. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal.** Poder Executivo, Brasília, DF, 9 mai. 2000. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_fonte=9b5ea46b-fcb1-4d18-b52e-f5f74a982eeb&id_norma=38246> Acesso em: 01/11/14.

_____. **Estatuto Social da CEASA/DF.** Governo do Distrito Federal, Brasília/DF, 2011.

_____. Lei nº 3.125, de 16 de janeiro de 2003. Autoriza o Distrito Federal a proceder a liquidação da Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – CEASA/DF. **Diário Oficial do Distrito Federal.** Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jan. 2003. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2003/01_Janeiro/DODF%20-%20018%20-%2024-01-2003/Se%C3%A7%C3%A3o1-018.pdf> Acesso em: 01/11/14.

_____. Lei nº 4.900, de 16 de agosto de 2012. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos mercados de hortifrutigranjeiros geridos pela Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S.A. – CEASA-DF. **Diário Oficial do Distrito Federal.** Poder Executivo, Brasília, DF, 20 ago. 2012. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2012/08_Agosto/DODF%20N%C2%BA%20167%2020-08-2012/Se%C3%A7%C3%A3o01.pdf> Acesso em 01/11/14.

DUARTE, F; FREI, K. Redes Urbanas. In: DUARTE, F; QUANDT, C; SOUZA, Q. **O Tempo Das Redes**, p. 156. Editora Perspectiva S/A, 2008.

ESTADÃO. BB renegociou dívida de R\$ 6 bi de safra 2004/05. **Agência Estado. Economia.** 2006. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bb-renegociou-divida-de-r-6-bi-de-safra-200405,20061212p40380>> Acesso em: 13/10/14.

FERREIRA, F, G de S. Conheça o banco de alimentos da CEASA/DF. **Centrais de Abastecimento do Distrito Federal.** Notícias. Brasília, 11 de março de 2014. Disponível em: <http://www.ceasa.df.gov.br/noticias/item/2091-banco_de_alimentos_ceasadf.html> Acesso em: 07/10/14.

LEITÃO, T. **Produção agrícola brasileira registra recorde em 2008 com alta de 9,1%.** Notícias Agrosoft. 2009. Disponível em: <<http://www.agrosoft.org.br/agropag/212125.htm>> Acesso em: 31/10/14.

LEMIEUX V.; MATHIEU O.; PEREIRA S. **Análise Estrutural das Redes Sociais.** 1ª Edição. Instituto Piaget, 2008.

MAEDA M. Y.; SAES, M. S. M. **A Lógica da Ação Coletiva:** a experiência do Condomínio Agrícola Leópolis. Universidade de São Paulo, 2011.

MARGALHO, T. Evento debate ações para o mercado hortigranjeiro. **CONAB Companhia Nacional de Abastecimento.** Notícias. Brasília, 05 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=33628>> Acesso em: 07/10/14.

MAURO, T. G. da S. **Mudança organizacional radical e institucionalismo:** Teste empírico de modelo para transformação organizacional. 2008. 144 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social do Trabalho e das Organizações) - Programa de Pós- Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações. Brasília, Distrito Federal. 2008.

MEINZEN-DICK, R.; DI GREGORIO, M. **Collective Action and Property Rights for Sustainable Development.** 2020 Focus n. 11, International Food Policy Research Institute: Washington, DC, 2004.

MENEZES, A. S. **O papel do Estado na construção do mercado de biocombustíveis:** o caso da Argentina. In Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 50. 2012. Vitória/ES.

MESQUITA, J. M. C. de; MARTINS, H. C. Avaliação dos impactos da sazonalidade da produção sobre os investimentos em estoque e lucratividade: análise do segmento industrial brasileiro. In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS, 13, 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

MIZRUCHI, M. S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. In: MARTES A. C. B. (Org.) **Redes e sociologia econômica.** São Carlos: EdUFSCar, 2009. P. 131-159.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspective**, v. 5, n. 1. Winter 1991, p. 97-112.

OLIVEIRA, C. L. de. **A crise no setor agrícola em 2009/2010.** Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.carlosoliveira.adv.br/?p=182>> Acesso em: 22/10/14.

OLSON, M. **The logic of collective action.** Cambridge: Harvard University Press, 1971.

PAULILLO, L. F. **Redes de poder & territórios produtivos**: indústria, citricultura e políticas públicas no Brasil do Século XX. São Carlos: EDUFSCar, 2000.

RECEITA FEDERAL. **Dissolução, Liquidação e Extinção da Pessoa Jurídica**.

Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/dipj/2005/pergresp2005/pr201a211.htm>> Acesso em: 12/10/14

REIS, L. Sacola cheia nas cidades. **Portal do Distrito Federal**. Agricultura e Abastecimento. Brasília, 17 de novembro de 2011. Disponível em:

<<http://www.df.gov.br/sobre-o-governo/autarquias-e-agencias/item/1482-sacola-cheia-nas-cidades.html>> Acesso em: 07/10/14.

SOUZA, J. P. de; AVELHAN, B. L. Aspectos conceituais relacionados à análise de sistemas agroindustriais. **Caderno de Administração**, Universidade Estadual de Maringá, v. 17, n. 2, 2009, p. 47-62.

ZYLBERSZTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Orgs.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. [Cap. 1, pp 1-21].

APÊNDICES

Apêndice A: Lei Nº 4.900, de 16 de Agosto de 2012.

LEI Nº 4.900, DE 16 DE AGOSTO DE 2012

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos mercados de hortifrutigranjeiros geridos pela Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S.A. – CEASA-DF.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A organização e o funcionamento dos mercados de hortifrutigranjeiros geridos pela Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S.A. – CEASA-DF regulam-se por esta Lei e pelo regulamento de mercado.

Parágrafo único. Ao regulamento do mercado, aprovado pelo conselho de administração da CEASA-DF, cabe suplementar as disposições desta Lei, com base nas normas e nos parâmetros por ela estabelecidos.

Art. 2º Para efeito desta Lei, considera-se mercado de hortifrutigranjeiros o espaço físico destinado pela CEASA-DF para o exercício da atividade mercantil.

Parágrafo único. Compete à CEASA-DF definir ou autorizar os produtos que podem ser comercializados no mercado.

Art. 3º Podem comercializar no mercado de hortifrutigranjeiros:

I – pessoas jurídicas, mediante permissão remunerada de uso;

II – pessoas físicas que sejam produtores rurais individuais, mediante autorização remunerada de uso.

Parágrafo único. A CEASA-DF pode admitir o sistema de vendas na modalidade varejo no âmbito do mercado em dias, áreas e locais predeterminados.

CAPÍTULO II DA PERMISSÃO DE USO

Art. 4º A utilização de espaço no mercado de hortifrutigranjeiros por pessoa jurídica é feita mediante permissão remunerada de uso, precedida de licitação pública.

§ 1º A permissão remunerada de uso é formalizada por meio de termo específico, do qual constem o objeto, as obrigações, os direitos, a vigência, o valor a ser pago mensalmente, a forma de atualização e revisão desse valor e os demais elementos necessários à sua efetivação.

§ 2º O Termo de Permissão Remunerada de Uso – TPRU é pessoal, sendo vedada a locação, a cessão ou a alienação, no todo ou em parte, do objeto.

§ 3º É de quinze anos o prazo da permissão remunerada de uso, prorrogável por igual período, observadas as demais condições previstas nesta Lei e em seu regulamento.

§ 4º Se o vencedor da licitação for pessoa física, deve ser constituída pessoa jurídica para firmar o TPRU, no prazo e nas condições definidos no edital.

Art. 5º Não pode concorrer aos espaços de que trata o art. 4º:

I – empregado ou servidor que preste serviços à CEASA-DF;

II – pessoa que esteja legalmente impedida de exercer o comércio ou a atividade de empresário.

Art. 6º As alterações societárias na pessoa jurídica do permissionário devem ser comunicadas à CEASA-DF, na forma do regulamento de mercado.

Art. 7º As benfeitorias e as adaptações necessárias ao uso do espaço objeto do TPRU são de exclusiva responsabilidade do permissionário, dependem de prévia anuência da CEASA-DF e, uma vez realizadas, incorporam-se ao espaço objeto da permissão.

Art. 8º A permissão remunerada de uso extingue-se nos seguintes casos:

I – término de sua vigência ou de outra condição previamente estipulada;

II – desistência do permissionário ou encerramento de sua atividade;

III – suspensão voluntária da atividade, sem prévia anuência da CEASA-DF, na forma do regulamento de mercado;

IV – retomada compulsória do espaço, motivada por interesse público relevante, previamente justificada pela CEASA-DF;

V – cassação do termo de permissão pela CEASA-DF ou por determinação judicial;

VI – cassação da licença de funcionamento pela autoridade competente.

§ 1º A extinção da permissão remunerada de uso não enseja qualquer indenização ao permissionário pela CEASA-DF, salvo, na hipótese do inciso IV, se a extinção ocorrer na vigência original do TPRU e antes de decorrido metade do prazo por ele estipulado.

§ 2º A eventual indenização prevista no § 1º restringe-se às benfeitorias úteis e necessárias e é proporcional ao prazo restante de fruição da permissão.

§ 3º Extinta a permissão, o permissionário deve devolver o espaço objeto do TPRU nas mesmas condições em que o recebeu.

Art. 9º Extinta a permissão, o espaço deve ser licitado.

Art. 10. As disposições deste Capítulo aplicam-se, no que couber, aos espaços para comercialização no varejo, realizada aos sábados.

§ 1º O prazo da permissão de que trata este artigo é de cinco anos.

§ 2º Parte dos espaços destinados ao varejo, definida no regulamento de mercado, é destinada a produtor rural individual ou a suas organizações, aplicando-se-lhes o disposto no art. 11.

CAPÍTULO III DA AUTORIZAÇÃO DE USO

Art. 11. É admitida a autorização remunerada de uso a produtor rural individual ou a suas organizações para atuarem no mercado de varejo ou de atacado.

§ 1º Os elementos para qualificação de produtor rural individual ou de suas organizações são definidos no regulamento do mercado.

§ 2º A autorização é a título precário, pessoal e intransferível.

§ 3º O prazo da autorização de que trata este artigo não pode ser superior a um ano.

§ 4º A critério da CEASA-DF, a autorização remunerada de uso pode ser renovada.

§ 5º Para obterem a autorização de que trata este artigo, é admitido aos produtores rurais individuais, mediante comunicação formal à CEASA-DF, organizarem-se em:

- I – associação;
- II – cooperativa;
- III – grupo, ainda que informalmente.

CAPÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO

Art. 12. Compete à CEASA-DF:

- I – proceder à organização do mercado de hortifrutigranjeiros, nas modalidades de atacado e de varejo, de que trata esta Lei;
- II – estabelecer dias e horários de funcionamento e abastecimento do mercado;
- III – organizar e manter atualizado o cadastro dos permissionários e dos autorizatários;
- IV – supervisionar e fiscalizar a organização, o funcionamento e as instalações do mercado, bem como o cumprimento de suas finalidades;
- V – cobrar, acompanhar e fiscalizar:
 - a) o pagamento dos valores referentes à permissão ou à autorização e ao rateio devidos pelos permissionários e autorizatários;
 - b) o cumprimento das normas relativas a posturas, segurança pública, limpeza urbana, vigilância sanitária e demais normas estabelecidas em legislação própria;
- VI – aplicar sanções pelo descumprimento de normas ou condições estabelecidas em lei, no regulamento do mercado, no edital de licitação ou no TPRU;
- VII – elaborar o regulamento do mercado;
- VIII – zelar pelo cumprimento do regulamento do mercado e da legislação pertinente.

CAPÍTULO V DA REMUNERAÇÃO

Art. 13. O valor da permissão ou da autorização é pago mensalmente, na forma definida pela CEASA-DF.

Parágrafo único. O valor de que trata este artigo pode ser diferenciado em razão da política de fomento promovida pelo Poder Público ou de programa de incentivo a atividades rurais.

Art. 14. A receita proveniente da ocupação dos espaços deve garantir a sustentabilidade financeira da CEASA-DF.

Parágrafo único. O valor da permissão ou da autorização deve ser atualizado anualmente e revisto a cada cinco anos.

Art. 15. As despesas com energia elétrica, água, limpeza, conservação, segurança e vigilância da CEASA-DF são ressarcidas pelos permissionários e autorizatários, mediante rateio proporcional à área útil ocupada e aos dias de ocupação.

Parágrafo único. São da responsabilidade de cada permissionário e autorizatário a manutenção, a conservação e a limpeza da área de uso individual.

CAPÍTULO VI

DOS DEVERES E DAS PROIBIÇÕES

Art. 16. Além do disposto no regulamento do mercado e na legislação pertinente em vigor, são deveres do permissionário e do autorizatário:

I – trabalhar no mercado apenas com materiais e produtos previstos no termo de permissão de uso;

II – manter os equipamentos e o espaço em bom estado de higiene, conservação e limpeza;

III – manter exposto o preço do produto;

IV – manter registro da procedência dos produtos comercializados;

V – manter balança aferida e nivelada, se for o caso;

VI – respeitar o local destinado ou demarcado para a comercialização ou exposição de seus produtos;

VII – respeitar e cumprir o horário de funcionamento do mercado;

VIII – respeitar as normas de vigilância sanitária e as demais normas expedidas pela CEASA-DF;

IX – colaborar com a fiscalização da CEASA-DF e demais órgãos e entidades, prestando as informações solicitadas e apresentando os documentos pertinentes à atividade;

X – usar o uniforme estabelecido pelo órgão ou entidade competente nas atividades que envolvam a manipulação de alimentos, produtos perecíveis e agropecuários;

XI – tratar com civilidade o cliente e o público em geral;

XII – acondicionar o lixo em recipiente adequado, para recolhimento ao término do mercado;

XIII – apresentar os documentos exigidos sempre que solicitados pela CEASA-DF;

XIV – manter os dados cadastrais atualizados junto à CEASA-DF;

XV – pagar valores, tarifas e rateios que lhe couberem;

XVI – recolher tributos e cumprir demais encargos no prazo e nas condições fixados na lei;

XVII – manter-se regular com as obrigações tributárias, trabalhistas e perante a Seguridade Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Art. 17. Sem prejuízo de outras vedações definidas no regulamento do mercado, ao permissionário e ao autorizatário é proibido:

I – descarregar mercadoria fora do horário permitido;

II – colocar ou expor mercadoria fora dos limites da área demarcada, boxe ou loja;

III – vender produtos fora do grupo previsto no TPRU ou na autorização;

IV – vender gêneros alimentícios impróprios para o consumo, deteriorados ou condenados pelo serviço de fiscalização sanitária ou, ainda, com peso ou medida irreal;

V – fornecer a terceiros não autorizados mercadorias para venda ou revenda no âmbito do mercado;

VI – fazer uso de passeio, arborização, mobiliário urbano, fachada ou qualquer outra área da CEASA-DF para exposição, depósito ou estocagem de mercadoria ou vasilhame;

VII – usar jornais, papéis usados ou quaisquer outros que contenham substâncias químicas prejudiciais à saúde para embalagem de mercadorias;

VIII – lançar, na área do mercado ou em qualquer outra da CEASA-DF e de suas adjacências, detrito, gordura, água servida ou lixo de qualquer natureza;

IX – utilizar qualquer tipo de aparelho ou equipamento de som, bem como executar música ao vivo nas áreas do mercado;

X – desacatar servidores da Administração Pública no exercício de suas atribuições ou em razão delas;

XI – portar arma, qualquer que seja a espécie;

XII – praticar jogos de azar no recinto do mercado;

XIII – exercer atividade no mercado em estado de embriaguez ou sob efeito de drogas ilícitas;

XIV – deixar de exibir a documentação exigida para o exercício de sua atividade, quando solicitado pela fiscalização;

XV – deixar de atender solicitação ou determinação da fiscalização;

XVI – deixar de cumprir as normas estabelecidas nesta Lei, na legislação aplicável, no regulamento do mercado, no TPRU ou na autorização.

CAPÍTULO VII DA FISCALIZAÇÃO

Art. 18. A fiscalização e a regulamentação do uso do espaço público no mercado são exercidas pela CEASA-DF com base no regulamento do mercado.

CAPÍTULO VIII DAS INFRAÇÕES E DAS SANÇÕES

Art. 19. Constitui infração o descumprimento pelo permissionário ou pelo autorizatário:

I – de qualquer norma desta Lei ou de outras aplicáveis às atividades por ele exercidas;

II – das disposições fixadas no regulamento do mercado;

III – das cláusulas do TPRU ou da autorização remunerada de uso.

Parágrafo único. A infração de que trata este artigo prescreve no prazo de um ano, contado da data de sua ocorrência.

Art. 20. Responde solidariamente com o infrator aquele que concorrer para a prática da infração ou dela se beneficiar.

Art. 21. As infrações de que trata esta Lei são apuradas pela CEASA-DF em processo disciplinar, observados o contraditório e a ampla defesa.

Parágrafo único. A instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição prevista no art. 19, parágrafo único.

Art. 22. As sanções são aplicadas segundo a gravidade da infração e podem ser:

I – advertência, por escrito;

II – multa;

III – suspensão da atividade;

IV – apreensão do produto ou do equipamento;

V – cassação da permissão ou da autorização.

Parágrafo único. A aplicação de qualquer sanção prevista nesta Lei não exime o infrator de:

I – reparar o dano;

II – sanar a irregularidade constatada.

Art. 23. A advertência é aplicada ao permissionário ou ao autorizatário cuja infração a qualquer dispositivo constante desta Lei não importe sanção mais grave.

Art. 24. A multa é equivalente ao valor mensal pago pelo TPRU ou pela autorização de uso, na forma da Tabela de Tarifas da CEASA-DF, correspondente à totalidade da área ocupada.

§ 1º A multa é aplicada:

I – em caso de descumprimento de qualquer dos deveres ou proibições previstos nesta Lei;

II – em caso de três advertências aplicadas no período de um ano.

§ 2º A multa pode ser aplicada juntamente às demais penalidades.

Art. 25. A suspensão da atividade não pode ser superior a dez dias e é aplicada ao permissionário ou ao autorizatário que tiver sido advertido por três vezes no prazo de seis meses.

Art. 26. A apreensão de produto ou de equipamento pode ser cautelar ou definitiva e ocorre nas hipóteses de risco ao interesse público ou quando descumpridas as cláusulas do TPRU ou da autorização.

Parágrafo único. O produto ou o equipamento apreendido pode ser restituído mediante a comprovação do pagamento da multa aplicada e do preço público de remoção, transporte e guarda do bem apreendido, desde que comprovada, ao final do processo disciplinar, a observância das normas vigentes.

Art. 27. A cassação da permissão ou da autorização é aplicada:

I – ao permissionário que tiver sido suspenso por três vezes no período de um ano;

II – no caso de locação, cessão ou alienação do objeto, no todo ou em parte, da TPRU ou da autorização.

Parágrafo único. A cassação da permissão ou da autorização inabilita o infrator, pelo prazo de cinco anos, a obter nova permissão ou autorização para ocupar espaço no mercado da CEASA-DF.

Art. 28. As sanções são aplicadas pelo presidente da CEASA-DF ou por quem ele delegar.

Art. 29. Cabe pedido de reconsideração da decisão no prazo de quinze dias.

Parágrafo único. O pedido de reconsideração é decidido pelo presidente da CEASA-DF, vedada a delegação de competência.

CAPÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 30. É vedado o comércio ambulante no interior do mercado.

Art. 31. Fica assegurada a emissão de TPRU e o enquadramento nas disposições desta Lei aos atuais ocupantes que comprovem: (Artigo declarado inconstitucional: ADI nº 2012 00 2 019948-4 – TJDF, Diário de Justiça, de 10/5/2013 e de 3/7/2013.)

I – atuação com habitualidade no mercado da CEASA-DF;

II – regularidade fiscal com o Distrito Federal, com a Seguridade Social e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;

III – inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho;

IV – inexistência de débito junto à CEASA-DF.

§ 1º O ocupante de que trata este artigo deve requerer a regularização da sua atividade no prazo de sessenta dias, contados da data de publicação desta Lei.

§ 2º Ocorrendo a necessidade de diligências, a CEASA-DF deve abrir prazo de sessenta dias para serem cumpridas pelo requerente de que trata o § 1º.

§3º O ocupante que não se enquadrar nas disposições desta Lei perde o direito ao espaço ocupado ao término da vigência do TPRU de que é portador.

Art. 32. Os espaços desocupados na data de publicação desta Lei devem ser, conforme o caso, objeto de permissão ou autorização de uso.

Art. 33. Pode a CEASA-DF deferir solicitações de permuta de designações, bem como remanejamento dentro do mercado em que os pleiteantes possuam designação, de acordo com o interesse público.

Art. 34. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 35. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 16 de agosto de 2012
124º da República e 53º de Brasília

AGNELO QUEIROZ

ANEXOS

ANEXO 1 - Evolução da quantidade anual em toneladas comercializadas e preços.

Disponível em: <<http://www.ceasa.df.gov.br/component/k2/item/2016.html>>. Acesso em: 12/10/14.

EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE ANUAL EM TONELADAS COMERCIALIZADAS E PREÇOS			
Ano.	Período	Volume/Ton	em Moeda Nacional em quilos (KG)
1972	Set/Dez	21.311,1	0,00
1973	Jan/Dez	75.974,9	0,00
1974	Jan/Dez	83.762,7	0,00
1975	Jan/Dez	89.143,7	209.302.477,90
1976	Jan/Dez	104.271,7	320.603.037,00
1977	Jan/Dez	115.314,0	507.829.795,00
1978	Jan/Dez	134.419,1	801.852.806,00
1979	Jan/Dez	152.444,4	1.326.370.880,00
1980	Jan/Dez	147.011,7	2.616.013.520,00
1981	Jan/Dez	143.326,4	5.116.096.284,00
1982	Jan/Dez	160.847,9	10.662.421.659,00
1983	Jan/Dez	163.847,9	26.159.729.101,00
1984	Jan/Dez	153.491,4	75.906.452.200,00
1985	Jan/Dez	159.919,5	287.749.402.569,00
1986	Jan/Dez	187.583,3	98.480.130.799,00
1987	Jan/Dez	196.764,8	2.177.117.872,00
1988	Jan/Dez	183.770,9	15.948.703.794,00
1989	Jan/Dez	184.929,3	242.590.808,92
1990	Jan/Dez	203.233,6	8.113.013.157,12
1991	Jan/Dez	202.806,0	33.233.098.144,66
1992	Jan/Dez	202.177,8	343.971.617.501,73
1993	Jan/Dez	233.331,4	1.651.117.974.097,00
1994	Jan/Dez	113.529,6	54.725.367.747,00
*1994	Jul/Dez	124.693,5	82.221.100,28
1195	Jan/Dez	252.904,1	17.605.085,76
1196	Jan/Dez	266.332,7	166.457.899,27
1997	Jan/Dez	258.807,5	168.632.797,10
1998	Jan/Dez	263.711,0	177.942.837,84
1999	Jan/Dez	264.082,0	173.065.659,40
2000	Jan/Dez	286.481,0	202.777.445,49
2001	Jan/Dez	268.128,9	215.174.022,39
2002	Jan/Dez	258.127,5	223.056.650,28
2003	Jan/Dez	271.770,3	272.931.478,21
2004	Jan/Dez	231.762,4	278.630.214,19
2005	Jan/Dez	246.088,7	300.850.135,45
2006	Jan/Dez	276.546,3	337.371.468,37
2007	Jan/Dez	306.952,8	374.952.959,95
2008	Jan/Dez	308.142,6	435.686.165,50
2009	Jan/Dez	323.962,9	486.890.291,65
2010	Jan/Dez	317.129,0	492.218.808,29
2011	Jan/Dez	330.261,4	524.842.399,77
2012	Jan/Dez	347.630,9	580.111.546,62
2013	Jan/Dez	348.505,1	836.071.767,12